

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kebijakan Pemerintah Indonesia tentang Otonomi Daerah, yang dilaksanakan secara efektif mulai tanggal 1 Januari 2002, merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi pemerintahan yang sesungguhnya. Seperti dikemukakan oleh Menteri Keuangan Budiono (Sidik, et al. 2002), tujuan otonomi adalah untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Adapun yang mendorong diberlakukannya otonomi daerah adalah dikarenakan tidak meratanya pembangunan yang berjalan selama ini sehingga menyebabkan ketimpangan antara pemerintah pusat dan daerah. Selain itu juga terdapat campur tangan dari pemerintah pusat di masa lalu mengakibatkan terhambatnya pengembangan yang dimiliki oleh daerah. Dengan adanya otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan pemerataan, prinsip demokrasi, keistimewaan dan kekhususan, keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Nurdiawan, 2006). Dalam UU No. 22/1999 dan UU No.25 Tahun 1999 yang menjadi landasan otonomi tersebut dijelaskan lebih jauh bagaimana pengaplikasian hal-hal tersebut

melalui beberapa Peraturan Pemerintah (PP), yang kemudian “dipandu” dengan Kepmendagri No.29 Tahun 2002.

Kepmendagri No.29 Tahun 2002 menyiratkan bahwa untuk tujuan akuntabilitas atas pengelolaan dana-dana yang dikelolanya, Pemda diwajibkan menyiapkan laporan keuangan daerah sebagai bagian dari laporan pertanggungjawaban kepala daerah, yang meliputi Neraca Daerah, Laporan Perhitungan APBD, Nota Perhitungan APBD, dan Laporan Aliran Kas. Neraca Daerah menunjukkan posisi keuangan Pemda pada tanggal tertentu, Laporan Perhitungan APBD dan Nota Perhitungan APBD memuat informasi tentang kinerja keuangan Pemda selama periode anggaran tertentu (meliputi pendapatan, belanja, dan pembiayaan), dan Laporan Aliran Kas menyajikan informasi mengenai kemampuan Pemda dalam menghasilkan dan menggunakan kas dari aktifitas-aktifitas yang dilaksanakannya (operasi, investasi, dan pendanaan). Dari laporan APBD, dapat dianalisis sumber dan penggunaan dana oleh Pemda selama satu tahun fiskal. Sumber dana tersebut tercantum dalam APBD yang mencakup transfer Dana Perimbangan dari Pempus (Abdullah dan Halim, 2003).

Berlakunya UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, membawa perubahan mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan Pemda. Undang-undang ini menegaskan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemda, Pemerintah pusat akan mentransferkan Dana Perimbangan kepada Pemda. Dana Perimbangan tersebut terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari

bagi hasil pajak pusat. Di samping Dana Perimbangan tersebut, Pemda juga memiliki sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pinjaman daerah, maupun lain-lain penerimaan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemda.

Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintahan dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh daerah (Simanjuntak dalam Sidik et al, 2002). Adanya transfer dana ini bagi Pemda merupakan sumber pendanaan dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri. Namun, kenyataannya transfer dari Pemerintah pusat merupakan sumber dana utama Pemda untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari atau Belanja Daerah, yang oleh Pemda dilaporkan di perhitungan APBD. (Prakosa, 2004)

Transfer antar pemerintah merupakan fenomena umum yang terjadi di semua negara di dunia terlepas dari sistem pemerintahannya dan bahkan sudah menjadi ciri yang paling menonjol dari hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Tujuan utama implementasi transfer adalah untuk menginternalisasikan eksternalitas fiskal yang muncul lintas daerah, perbaikan sistem perpajakan, koreksi ketidakefisienan fiskal, dan pemerataan fiskal antar daerah.

Sayangnya, alokasi transfer di negara-negara sedang berkembang pada umumnya lebih banyak didasarkan pada aspek belanja tetapi kurang

memperhatikan kemampuan pengumpulan pajak lokal. Akibatnya, dari tahun ke tahun Pemda selalu menuntut transfer yang lebih besar lagi dari pusat, bukannya mengeksplorasi basis pajak lokal secara lebih optimal. Keadaan tersebut juga ditemui pada kasus Pemda kota dan kabupaten di Indonesia. Data menunjukkan proporsi Pendapatan Asli Daerah hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20 persen. (Kuncoro, 2007)

Di Indonesia, pada dekade 1990-an, presentase transfer ini mencapai 72% pengeluaran provinsi dan 86% pengeluaran kabupaten/kota. Di Amerika Serikat, persentase transfer dari seluruh pendapatan mencapai 50% untuk pemerintah federal dan 60% untuk Pemda (Fisher, 1996 dalam Prakosa, 2004). Khusus di negara bagian Wisconsin di AS, sebesar 47% pendapatan Pemda berasal dari transfer Pempus (Deller et al, 2002 dalam Prakosa, 2004). Di negara-negara lain, persentase transfer atas pengeluaran Pemda adalah 85% di Afrika Selatan, 67%-95% di Nigeria, dan 70%-90% di Meksiko.

Landasan yuridis yang mengatur tentang pelaksanaan otonomi daerah telah diperbaharui sebanyak dua kali. Pada awal diberlakukannya landasan yuridis yang mengatur adalah berdasarkan UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.25 Tahun 1999 yang mengatur tentang Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal. Kini seiring dengan semakin berkembangnya otonomi daerah, undang-undang tersebut telah diperbaharui dengan dikeluarkannya UU No 32 Tahun 2004 dan UU No.33 Tahun 2004 yang mengatur tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dalam UU No.32 Tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemda, Pemerintah pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Di samping Dana Perimbangan tersebut, Pemda mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah, pembiayaan, dan lain-lain pendapatan. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemda. Seharusnya dana transfer dari Pemerintah pusat diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemda untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah seharusnya pula secara transparan dan akuntabel (Maimunah, 2006).

Dalam UU No.33 Tahun 2004 disebutkan bahwa DAU merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pembagian dana untuk daerah melalui bagi hasil berdasarkan daerah penghasil cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah. Daerah yang mempunyai potensi pajak dan Sumber Daya Alam (SDA) yang besar hanya terbatas pada sejumlah daerah tertentu saja. Peranan DAU terletak pada kemampuannya untuk menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan atas potensi fiskal dan kebutuhan nyata dari masing-masing daerah.

Pendapatan Asli Daerah setiap daerah berbeda-beda. Daerah yang memiliki kemajuan di bidang industri dan memiliki kekayaan alam yang

melimpah cenderung memiliki PAD jauh lebih besar daripada daerah lainnya, begitu juga sebaliknya. Karena itu terjadi ketimpangan Pendapatan Asli Daerah. Di satu sisi ada daerah yang sangat kaya karena memiliki PAD yang tinggi dan di sisi lain ada daerah yang tertinggal karena memiliki PAD yang rendah.

Pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Pemerintah Daerah di Pulau Jawa dan Bali sebelumnya telah diteliti dan menghasilkan analisis bahwa ketika tidak digunakan *lag*, pengaruh PAD terhadap belanja daerah lebih kuat daripada DAU, tetapi dengan digunakannya *lag*, pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah justru lebih kuat daripada PAD (Abdullah dan Halim, 2003). Hal ini berarti terjadi *flypaper effect* dalam respon Pemda terhadap DAU dan PAD. Selanjutnya Deller dan Maher, 2005 dalam Maimunah, 2006 meneliti kategori pengeluaran daerah dengan fokus pada terjadinya *flypaper effect*. Mereka menemukan pengaruh *unconditional grants* pada kategori pengeluaran adalah lebih kuat pada kebutuhan non esensial atau kebutuhan *luxury* seperti taman dan rekreasi, kebudayaan dan pelayanan pendidikan daripada kebutuhan esensial atau normal seperti keamanan dan proteksi terhadap kebakaran.

Kecenderungan terjadinya *flypaper effect* sendiri sebenarnya juga ada dan dapat ditemukan lewat pemberitaan di berbagai media massa, walau tidak secara eksplisit dinyatakan sebagai gejala *flypaper effect* karena belum akrabnya istilah tersebut secara umum. Seperti berita yang termuat di harian Kompas tertanggal 19 Mei 2001 yang menyatakan bahwa DAU masih

menjadi primadona pembiayaan daerah karena PAD dan pinjaman daerah belum dapat diandalkan. Bisnis Indonesia (26 Agustus 2004) menyatakan kelembagaan yang lemah bisa memicu penyimpangan dana perimbangan, utamanya DAU. Penggunaan DAU yang cenderung "habis-habisan" untuk pembiayaan operasional daerah, juga mengindikasikan bahwa *flypaper effect* memang terjadi. Dalam harian Kompas (Rabu, 16 Mei 2001) membahas minimnya pembiayaan sektor kesehatan yang terkesan seperti "barang swasta" padahal merupakan bagian dari "barang publik" akibat DAU yang habis hanya untuk biaya bayar gaji pegawai. (Maimunah, 2006)

Skripsi ini merupakan penelitian ulang (replikasi) dari penelitian sebelumnya. Berdasarkan penelitian terdahulu yang telah dilaksanakan oleh Maimunah (2006) dengan judul “*Flypaper Effect* pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera”. Penelitian ini membuktikan bahwa besarnya Belanja Daerah dipengaruhi jumlah Dana Alokasi Umum yang diterima dari Pemerintah Pusat. Dari penelitian tersebut menunjukkan bahwa DAU dan PAD berpengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah. Dalam model prediksi Belanja Daerah, daya prediksi Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah tetap lebih tinggi dibanding daya prediksi Pendapatan Asli Daerah. Hal ini menunjukkan telah terjadi *flypaper effect*.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu data dan sampel penelitian tidak sama dengan penelitian sebelumnya karena sampel yang digunakan pada penelitian ini adalah kabupaten/kota yang ada di

Provinsi Jawa Tengah, DIY, dan Jawa Barat periode yang digunakan adalah tahun 2009 dan 2010, dan peneliti tidak akan meneliti pengaruh kecenderungan *flypaper effect* terhadap peningkatan jumlah Belanja Daerah; perbedaan pada kabupaten/kota yang PAD-nya tinggi dengan kabupaten/kota yang PAD-nya rendah, jika terjadi *flypaper effect*; pengaruh DAU dan PAD pada kategori pengeluaran sektor yang berhubungan langsung dengan publik (belanja bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur), sehingga skripsi ini berjudul:

”PENGARUH DANA ALOKASI UMUM (DAU) DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) TERHADAP BELANJA PEMERINTAH DAERAH (Studi Empiris di Kabupaten/Kota Jawa Tengah, DIY, dan Jawa Barat)”.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka pokok permasalahannya sebagai berikut:

1. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada kabupaten/kota di Jawa Tengah, DIY, dan Jawa Barat?
2. Apakah terjadi *flypaper effect* pada pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah pada kabupaten/kota di Jawa Tengah, DIY, dan Jawa Barat?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah pada kabupaten/kota di Jawa Tengah, DIY, dan Jawa Barat.
2. Untuk menganalisis kemungkinan terjadinya *flypaper effect* pada pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah kabupaten/kota di Jawa Tengah, DIY, dan Jawa Barat.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Pemerintah Daerah

Memberikan masukan baik bagi Pemerintah pusat maupun daerah dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang yang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian, dan evaluasi dari APBN dan APBD.

2. Bagi Penulis

Menambah ilmu pengetahuan dan wawasan dari informasi yang diperoleh, serta menambah pengalaman peneliti dalam bidang penelitian.

3. Bagi Dunia Pendidikan

Memberikan sumbangan terhadap ilmu pengetahuan untuk dijadikan bahan pembelajaran dan untuk kemajuan pendidikan. Serta sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

1.5 Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini akan membahas mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Berisi tentang penggambaran teori yang melandasi penelitian ini meliputi; Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Belanja Daerah, *flypaper effect*, hasil penelitian terdahulu, dan formulasi hipotesis.

BAB III : METODE PENELITIAN

Terdiri dari populasi dan sampel, data dan sumber data, variabel penelitian dan metode analisis data.

BAB IV : ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Pembahasan secara rinci tentang analisis data serta pembahasan hasil yang diperoleh secara teoritik baik secara kuantitatif dan statistik.

BAB V : PENUTUP

Berisi simpulan, keterbatasan penelitian dan saran untuk penelitian berikutnya.